

*Jurnal Ilmu Hukum***A L E T H E A**

Volume 3 Nomor 1, Agustus 2019, Halaman 17-28

Open access at: <https://ejournal.uksw.edu/alethea>

Penerbit: Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

## **KONSTITUSIONALITAS KEMANDIRIAN KOMISI PEMILIHAN UMUM, BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN, KOMISI YUDISIAL, DAN BANK INDONESIA**

**Dinda Dechyntia Asmarani**

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

Korespondensi: [dindadechyntia97@gmail.com](mailto:dindadechyntia97@gmail.com)

### **Abstrak**

Perubahan atau amandemen ketiga dan keempat UUD NRI Tahun 1945 menghadirkan beberapa lembaga negara baru, seperti Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum. Lembaga-lembaga negara tersebut yang bersifat mandiri sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Pokok persoalan dalam penelitian ini berkenaan dengan konstitusionalitas kemandirian beberapa lembaga negara yaitu Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Bank Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis dimana menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan lembaga-lembaga negara yang ditentukan mandiri tersebut adalah konstitusional karena pembentukannya berdasarkan konstitusi, sehingga sesuai dengan asas supremasi konstitusi itu sendiri.

**Kata-kata Kunci: Konstitusional; Kemandirian; Lembaga Negara.**

### **Abstract**

Amendments to the third and fourth amendments of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia constitute several new state institutions such as the Judicial Commission and the Election Commission. These state institutions are independent as regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This study uses a statutory approach, conceptual approach, and historical approach, which uses primary, secondary, and tertiary legal materials. The results showed that the position of the independent determine state institutions was constitutional, because its formation was based on the constitution so that it was under the principle of supremacy of the constitution itself.

**Key Words: Constitutional; Independent; State Institution.**

## PENDAHULUAN

Pada era reformasi, perkembangan tuntutan dinamika masyarakat menjadi momentum bagi negara untuk menyempurnakan tatanan pemerintahan yang diharapkan akan efektif dan efisien dalam mengatasi dan mengantisipasi kehidupan bernegara sebagai akibat pergeseran dari rezim otoriter ke arah rezim demokratis. Luasnya cakupan tugas negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, terkadang tidak dapat sepenuhnya diakomodasi oleh lembaga-lembaga yang secara konvensional ada dalam suatu negara, sehingga seringkali menimbulkan beberapa perspektif yang berisi tuntutan-tuntutan warga negara yang tak lain beralih atas keadilan. Salah satu *trend* yang berkembang saat ini adalah dengan mendorong pemberian peran lebih besar kepada warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Kesemuanya ini diarahkan untuk mewujudkan *checks and balances system* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang diaktualisasikan secara institusional dan disesuaikan dengan bidang-bidang kekuasaan negara.

Gerakan reformasi tahun 1998 telah memberi harapan besar untuk menghantarkan bangsa Indonesia melakukan pembaharuan dalam penyelenggaraan negara, sebagai suatu negara yang demokratis, berdasarkan hukum dan konstitusional. Salah satu tuntutan dari gerakan reformasi tersebut adalah

dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Tuntutan tersebut merupakan tuntutan yang memiliki dasar pemikiran teoritis konseptual dan berdasarkan pertimbangan empirik, yaitu praktik pelaksanaan ketatanegaraan Indonesia selama hampir setengah abad (1945-1949; 1959-2002).<sup>1</sup> Salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan UUD NRI 1945 adalah berlebarnya lembaga-lembaga negara mandiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai jawaban atas keniscayaan makin bertambahnya kebutuhan negara untuk melayani warga negaranya.<sup>2</sup> Lembaga-lembaga negara yang demikian itu mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan negara, oleh karena lembaga-lembaga tersebut merupakan refleksi dari keresahan negara atas ketidakpastian dan kealpaan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal, baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat publik maupun dari ancaman sesama warga negara sebagai individu ataupun kelompok.<sup>3</sup> Sebagai ekspresi keresahan negara yang demikian ini sekaligus mencerminkan sentralitas negara sebagai institusi publik dengan tanggung jawab publik yang besar pula.<sup>4</sup>

Kelahiran lembaga-lembaga tersebut sering kali dianggap sebagai perkembangan lebih lanjut dari konsep klasik pembagian tiga cabang

<sup>1</sup> Sri Nur Hari Susanto, 'Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amendemen UUD 1945' (2014) 43 (2) Jurnal Masalah-Masalah Hukum 279.

<sup>2</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi* (PT RajaGrafindo Persada 2017) 1-2.

<sup>3</sup> Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Refika Aditama 2011) 161.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 162.

kekuasaan negara. Namun sejatinya lembaga-lembaga demikian itu tidak secara definitif berstatus ekstra struktural dari tiga cabang kekuasaan yang ada. Lembaga-lembaga tersebut merupakan turunan dari tiga cabang kekuasaan yang ada dan memiliki alasan atau sebab khusus mengapa ditentukan sebagai lembaga negara mandiri. Lebih lanjut lembaga-lembaga tersebut berbeda dengan lembaga mandiri lain oleh karena kedudukannya sebagai badan non-konvensional, dalam arti bukan badan konvensional dari tiga cabang kekuasaan yang ada. Hal yang menarik lagi adalah bahwa meskipun ditentukan mandiri, lembaga-lembaga negara demikian itu memiliki bentuk dan sifat independensi yang berbeda. Lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU), Badan Pemeriksaan Keuangan (selanjutnya disebut BPK), Komisi Yudisial (selanjutnya disebut KY) dan Bank Indonesia (selanjutnya disebut BI).

Yang menjadi fokus dalam penulisan ini adalah apakah kemandirian KPU, BPK, KY, dan BI konstitusional? Serta bagaimana kemandirian lembaga-lembaga tersebut. Penelitian ini termasuk dalam kategori penulisan hukum doktrinal atau penulisan hukum kepustakaan. Jenis penulisan hukum normatif atau penulisan hukum doktrinal yang digunakan adalah penulisan pada dogmatik hukum, penulisan berdasar bahan-bahan hukum dengan membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan-bahan hukum tersebut

kemudian dikaji dan ditarik kesimpulan.

## PEMBAHASAN

Konstitusi membentuk institusi-institusi utama pemerintah, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan cara pengangkatan lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan pada hukum biasa (*ordinary law*). Konstitusi-konstitusi itu, dalam batas tertentu, biasanya diberi status yang lebih tinggi, sebagai kenyataan hukum, dari pada peraturan-peraturan hukum yang lain dalam sistem ketatanegaraan. Konstitusi dianggap sebagai instrument yang digunakan untuk mengontrol pemerintahan. Konstitusi muncul dari keyakinan akan pemerintahan yang dibatasi (*limited government*). Konstitusi biasanya, bermaksud menetapkan pembatasan terhadap pemerintah meskipun tingkat pembatasan itu beragam dari satu kasus ke kasus lain. Sifat pembatasan yang diperlakukan bagi pemerintahan, dan juga sejauh mana Konstitusi berposisi lebih tinggi dari pemerintah, bergantung pada sasaran-sasaran yang hendak dicapai oleh para pembuat Konstitusi.<sup>5</sup>

Secara presuntif, sebagai pendiri pemerintah, desain suatu negara tergantung pada konstitusi. Oleh karena sifatnya sebagai *supreme law*-karena dapat menjadikan pemerintahan baik atau buruk. Konstitusi yang ideal seyogianya meletakkan kerangka normatif bagi pembatasan kekuasaan pemerintah. Hal ini dikonsepsikan konstitusionalisme, antithesis pemerintahan arbitrer atau despotik, yang pada analisis akhir

<sup>5</sup> K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Nusa Media 2015) 5-13.

berjuang untuk kebebasan individu.<sup>6</sup> Lebih lanjut McIlwain berpendapat bahwa:

*In all its successive phases, constitutionalism has one essential quality: it is a legal limitation on government; it is the antithesis of arbitrary rule; its opposite is despotic government, the government of will instead of law.* (dalam semua fase berturut-turut, konstitusionalisme memiliki satu kualitas penting: itu adalah batasan hukum pada pemerintah; itu adalah kebalikan dari aturan arbitrer; kebalikannya adalah pemerintah yang sewenang-wenang, pemerintah dari kehendak bukannya hukum).

Menurut McIlwain, konstitusionalisme memiliki dua elemen: *“the legal limits to arbitrary power and a complete political responsibility of government to the governed.”* Pengertian ini memiliki implikasi logis bahwa meskipun semua negara memiliki konstitusi, tetapi tidak semua konstitusional. Semua negara memiliki konstitusi adalah pernyataan deskriptif bahwa pemerintahnya dapat eksis karena niscaya didirikan oleh konstitusi. Namun ini bukan jaminan bagi produk konstitusionalisasinya, dalam hal ini kualitas pemerintah yang didirikan.<sup>7</sup> Supaya suatu negara berhak atas predikat sebagai negara konstitusional maka menurut McIlwain: *‘All constitutional government is by definition limited government.’*<sup>8</sup> Pada analisis akhir, membatasi pemerintah

merupakan *rationale* supremasi konstitusi.<sup>9</sup>

Secara etimologis istilah “mandiri” berarti menunjukkan kemampuan berdiri sendiri, swapraja, swasembada.<sup>10</sup> Tidak adanya campur tangan dari kekuasaan lain atau ketidakbergantungan suatu pihak kepada pihak lainnya dalam literatur juga berarti “independen”.<sup>11</sup> Istilah independen dalam bahasa Inggris ditulis dengan *independent* yaitu *not governed by another, not requiring or relying on something or somebody else, not easily influenced.*<sup>12</sup> (tidak diatur oleh yang lain, yang tidak membutuhkan atau tergantung pada sesuatu atau orang lain, tidak mudah dipengaruhi). *Black’s Law Dictionary* menyebutkan *independent* sebagai *not dependent; not subject to control, restriction, modification, or limitation from a given outside source.*<sup>13</sup> (tidak tergantung, tidak tunduk pada control, pembatasan, modifikasi atau keterbatasan sumber daya yang disediakan di luar). Jadi, dapat ditarik kesimpulan bahwa independensi merupakan kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol dari pihak lain.

Dalam konteks independensi kelembagaan itu sendiri, secara substantif independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga negara independen setidaknya mencakup tiga

<sup>6</sup> Charles McIlwain Howard, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Cornell University Press 1947) 21-22.

<sup>7</sup> Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: The Jimly Court 2003-2008* (Mandar Maju 2015) 19.

<sup>8</sup> Charles Howard McIlwain, *Op.Cit.*, 21.

<sup>9</sup> K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Nusa Media 2015) 7.

<sup>10</sup> Hari Murti Kridalaksana, *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia* (Nusa Indah Press 1983) 89.

<sup>11</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press 2015) 190.

<sup>12</sup> *Webster’s Vest Pocket Dictionary*, Merriam Webster Inc (Publishers Springfield 1989) dalam Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah* (Keni Media 2012) 121.

<sup>13</sup> *Black’s Law Dictionary*, Sixth Edition (Centennial Edition (1891-1991), West Publishing 1991) 770 dalam Zulfi Diane Zaini, *Ibid.*

hal: (1) independensi institusional atau struktural; (2) independensi fungsional; (3) independensi administratif dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia.<sup>14</sup>

Lebih lanjut, penulis berpendapat bahwa poin utama dari prinsip independensi lembaga negara adalah mengenai *appointment* dan *removal* yakni menyangkut aspek struktural dari kelembagaan sebuah lembaga negara yang ditentukan mandiri. Dengan kata lain, pihak manapun tidak bisa secara unilateral atau secara sepihak campur tangan terhadap struktur kelembagaan itu sendiri. Hal itu bergantung pada dasar pembentukan konstitusi yang mengamankan seperti apa struktur *appointment* dan *removal* dari sebuah lembaga negara independen. *Appointment* dan *removal* sendiri merupakan tolak ukur dari aspek kemandirian lembaga negara, yakni bermakna jika kekuasaan eksekutif tidak secara unilateral bisa menentukan tata cara *appointment* dan *removal* dari sebuah lembaga, maka lembaga tersebut independen.

Independensi lembaga negara dalam konstitusi adalah konstitusional. Berangkat dari pemikiran konsep konstitusi sebagai *supreme law* atau bisa dikatakan sebagai *higher law* maka tidak ada *limit* atau pembatasan dari konstitusi itu sendiri. Terkait fungsi konstitutifnya yakni *constitutes a government*, maka independensi suatu lembaga negara yang amanatkan dalam konstitusi adalah konstitusional. Berbeda halnya dengan independensi lembaga negara yang dasar pembentukannya adalah

peraturan-peraturan di bawah konstitusi *ordinary law*, oleh karena konstitusi berfungsi memvalidasi semua produk hukum positif dalam negara baik peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Dengan kata lain, independensi lembaga negara yang dasar pembentukannya bukan dari konstitusi masih dapat dipertanyakan mengenai konstitusionalitasnya, yakni dapat men-*challenge* melalui suatu lembaga atau badan *counter-majoritarian* misalnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang mana lembaga tersebut mendasarkan diri pada konstitusi pada setiap *challenge* terhadap lembaga independen yang dipertanyakan mengenai kemandiriannya.

Terdapat 3 asas kemandirian lembaga negara dalam konstitusi. Ketiga asas tersebut yakni lembaga negara tersebut disebutkan mandiri dan dibentuk melalui “perintah” konstitusi, diberikan sifat independensinya, serta diamanatkan pula bentuk lembaga negaranya. Masing-masing asas tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Disebutkan mandiri dan pembentukannya didasarkan pada konstitusi

Suatu lembaga negara dikatakan mandiri apabila diamanatkan untuk mandiri, bebas campur tangan dari pihak lain serta batasan-batasan kemandiriannya. Lembaga Negara Mandiri dikatakan konstitusional hanya apabila dasar pembentukannya adalah konstitusi. Prinsip dasarnya adalah konstitusi sebagai *supreme law* yakni kedudukannya sebagai *higher*

<sup>14</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Bhuana Ilmu Populer 2008) 879-880.

*law* daripada *ordinary law*, yang berimplikasi bahwa tidak ada batas lagi terhadap apa yang telah tertuang dalam konstitusi, yakni terkait fungsi konstitutifnya sebagai *starting point* dalam membentuk suatu pemerintahan. Konstitusi membentuk institusi-institusi utama pemerintah, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan cara pengangkatan lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan pada hukum biasa (*ordinary law*).

Lebih lanjut, hal yang tak kalah penting daripada pemberian sifat “mandiri” tersebut adalah kedudukan lembaga negara tersebut yang tidak bersifat ekstra struktural dari 3 (tiga) cabang kekuasaan yang ada. Lembaga-lembaga demikian ini merupakan turunan dari ketiga cabang kekuasaan tersebut dan oleh karena sebab tertentu lembaga-lembaga tersebut diidealkan mandiri.

## 2. Sifat independensi

Secara substantif sifat independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga negara yang disebutkan mandiri mencakup 2 hal, yakni:

- a) *Structural independence*, yakni independensi kelembagaan di mana struktur suatu organisasi yang dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain.<sup>15</sup> Kemandirian struktural juga terkait bagaimana suatu lembaga negara diberikan kewenangan, yakni menyangkut *appointment* dan *removal* dari lembaga

tersebut. Jika kekuasaan eksekutif tidak secara unilateral memiliki kewenangan untuk menentukan tata cara *appointment* dan *removal* dari sebuah lembaga negara, maka lembaga tersebut dapat dikatakan independen.

- b) *Functional Independence*, yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya.<sup>16</sup>

Lembaga Negara yang disebut mandiri dan dibentuk oleh konstitusi dapat memiliki sifat-sifat independensi seperti di atas baik diamanatkan langsung dalam konstitusi itu sendiri maupun diatur lebih lanjut dalam *ordinary law* sesuai limpahan kewenangan dari konstitusi itu sendiri.

## 3. Bentuk independensi.

Bentuk lembaga negara yang disebut mandiri dalam konstitusi dapat berupa badan, lembaga negara, organ, maupun komisi. Hal ini bergantung pada tujuan dari pembuatan konstitusi itu sendiri yakni dalam hal fungsi konstitutifnya dalam mendirikan pemeritahan suatu negara. Pendapat ini didukung dengan pernyataan Arifin yang menyatakan bahwa secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga-lembaga negara adalah intuisi-intuisi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.<sup>17</sup> Dalam banyak

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, 'Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central' Makalah disampaikan dalam Seminar BI bersama FH Unair, Surabaya 21 Mei 2002 dalam Sirajuddin dan Winardi, *Op.Cit.*, 191.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* (KRHN bekerjasama dengan MK RI 2005) 30.

istilah yang digunakan, istilah lembaga negara atau organ negara mengandung pengertian yang secara teoritis mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ*. Menurut Kelsen, siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>18</sup>

### **Komisi Pemilihan Umum**

KPU muncul sebagai salah satu komisi sebagaimana diatur dalam perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri."<sup>19</sup> Meskipun komisi ini diamanatkan mandiri, nyatanya komisi ini tidak benar-benar mandiri secara mutlak. Ada batasan terhadap kemandirian tersebut, yakni Komisi Pemilihan Umum bersifat mandiri hanya sebatas sebagai pelaksana dari pemilu. Kedudukan komisi ini tidak secara ekstrastruktural dari tiga cabang kekuasaan yang ada. Komisi ini diturunkan dari kekuasaan

eksekutif dan diidealkan independen oleh karena sebab khusus yakni berangkat dari pemikiran bahwa "eksekutif (presiden) tidak mungkin memilih dan mencalonkan dirinya sendiri sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan". Komisi ini bukan merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah atau partai politik dan tidak dimungkinkan untuk membuat kebijaksanaan sendiri tentang sistem pemilu.<sup>20</sup>

KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.<sup>21</sup> Lembaga negara ini berbentuk komisi dan memiliki independensi struktural. Hal ini didukung oleh pernyataan bahwa dalam pengangkatan anggota KPU, presiden membentuk tim seleksi yang mana selanjutnya diajukan kepada DPR.<sup>22</sup> Hal ini berimplikasi bahwa dalam proses *appointment* dan *removal*-nya, presiden tidak secara unilateral mengangkat anggota KPU. Dengan demikian KPU memiliki independensi struktural. Lebih lanjut sifat kemandirian terkait fungsinya adalah, "dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya"<sup>23</sup>.

### **Badan Pemeriksaan Keuangan**

BPK merupakan badan yang bersifat bebas dan mandiri. Badan ini

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Konstitusi Pers 2006) 32.

<sup>19</sup> Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>20</sup> ....., *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku V : Pemilihan Umum* (ed. revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 596.

<sup>21</sup> Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu).

<sup>22</sup> Pasal 22 UU Pemilu.

<sup>23</sup> Pasal 7 ayat (3) UU Pemilu.

telah ada sebelum perubahan konstitusi, namun dilakukan penambahan kaidah saat perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. BPK mempunyai tugas dan wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu BPK yang bebas dan mandiri.<sup>24</sup> Pendapat ini diperkuat dengan yang tercantum dalam Naskah Komprehensif UUD NRI Tahun 1945, yakni :

Jadi dia tidak organik di bawah DPR tidak. Dia tidak organik di bawah Presiden maupun Mahkamah Agung. Bagaimana dengan pemeriksaan pada DPR dan MPR? DPR itu tidak pegang uang, MPR juga tidak pegang uang.<sup>25</sup>

Selain itu kemandirian BPK hanya sebatas yang telah ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, yakni mandiri sebagai lembaga eksaminatif terhadap ekstern audit. Hal ini diperkuat dengan yang telah disebutkan dalam Naskah Akademik UUD NRI Tahun 1945 :

“Oleh karena itu, kami tetap ingin memisahkan ruang lingkup otoritas dan kewenangan BPK harus beda, dengan insitusi pemeriksa keuangan lainnya di lingkungan pemerintah, karena memang amanat untuk memeriksa keuangan itu beda. Tugas konstitusionalnya ada di BPK sebagai lembaga negara sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Sedangkan yang di lingkungan Pemerintah atau eksekutif itu adalah pengendalian internal atau yang sering disebut

dengan internal auditor pemerintah”<sup>26</sup> Kedudukan badan ini tidak secara ekstrastruktural dari 3 (tiga) cabang kekuasaan yang ada. Badan ini diidealkan independen dan diturunkan dari kekuasaan legislatif.

BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.<sup>27</sup> Lembaga negara ini berbentuk Badan dan memiliki independensi *structural*. Dalam pembentukannya, keanggotaan BPK diresmikan oleh keputusan presiden yang mana lebih lanjut akan diajukan kepada DPR.<sup>28</sup> Hal ini berimplikasi bahwa dalam proses *appointment* dan *removal*-nya, presiden tidak secara unilateral mengangkat anggota BPK. Dengan demikian BPK memiliki independensi struktural. Lebih lanjut BPK memiliki independensi fungsional yakni menyangkut kemandiriannya dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

### **Komisi Yudisial**

KY muncul sejak perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 24B dinyatakan bahwa “KY bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”<sup>29</sup> KY merupakan lembaga negara mandiri

<sup>24</sup> Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>25</sup> ....., *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku VII : Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial* (ed. revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 463.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK).

<sup>28</sup> Pasal 4 UU BPK.

<sup>29</sup> Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.



yang berbentuk komisi. Kedudukannya diidealkan independen yakni diturunkan dari kekuasaan yudikatif. Kemandiriannya tidak secara mutlak, yakni ada batasan terhadap kemandiriannya tersebut yakni bersifat mandiri hanya sebatas dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung. Hal ini sebagaimana telah disebutkan dalam naskah komprehensif UUD NRI 1945, yakni Bukan karena keberadaannya termasuk badan kekuasaan kehakiman, sebab apa yang dinamakan kekuasaan kehakiman dan badan pelaku kekuasaan kehakiman sudah disebut rinci dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Selain itu bukan merupakan badan pelaku kekuasaan kehakimannya. Kewenangan lain dari KY adalah dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Ketentuan ini tidak dimaksud untuk mencampuri dalam bentuk pengawasan seperti yang dikenal untuk lembaga lain diluar kekuasaan kehakiman. Karena campur tangan kekuasaan lain terhadap kekuasaan kehakiman merupakan hal yang tidak dibenarkan dalam satu negara hukum yang salah satu wujudnya adalah peradilan yang merdeka. Oleh karena itu, wewenang KY yang satu ini tidak dapat dipakai untuk campur tangan dalam teknis peradilan pada badan-badan peradilan lain. Termasuk Mahkamah Agung pun tidak dibenarkan campur tangan pada kekuasaan mengadili. Oleh karena itu kewenangan lain dari KY ini lebih

ditunjukkan dalam menjaga pribadi hakim berkenaan dengan perilakunya sebagai anggota masyarakat yang diberi wewenang memutus sengketa “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>30</sup>

KY merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.<sup>31</sup> Lembaga negara ini berbentuk komisi dan memiliki independensi fungsional yakni bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Namun kemandiriannya tidak mutlak oleh karena lembaga ini mandiri hanya sebatas dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung. Lebih lanjut sifat kemandirian struktural dari komisi ini diperjelas dengan kemandiriannya dalam menentukan tata cara mengenai pengangkatan pemimpinnya.<sup>32</sup>

### **Bank Indonesia**

BI merupakan Bank Sentral yang diamanatkan independen setelah perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 yakni negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan UU.<sup>33</sup>

Kedudukannya diidealkan independen yakni diturunkan dari kekuasaan eksekutif. Meskipun UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa BI sebagai lembaga negara yang mandiri yangmana akan diatur lebih lanjut oleh UU sebagai dasar pembentukannya, nyatanya kemandirian

<sup>30</sup> ....., *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Latar belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku VI : Kekuasaan Kehakiman* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 710-711.

<sup>31</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya disebut UUKY).

<sup>32</sup> Pasal 7 UUKY.

<sup>33</sup> Pasal 23 D UUD NRI Tahun 1945.

diriannya tidak mutlak. Kemandirian BI hanya sebatas apa yang telah ditentukan dalam dasar pembentukannya.

BI adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU BI.<sup>34</sup> Secara struktural BI tidak menjadi subordinasi Pemerintah, artinya BI sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berada di luar pemerintahan dan pihak lain. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, BI dapat melakukan kerjasama dengan Bank Sentral lainnya, organisasi, dan lembaga internasional, seperti intervensi bersama untuk kestabilan pasar valuta asing, penyelesaian transaksi lintas Negara, hubungan koresponden, tukar menukar informasi mengenai hal-hal yang terkait dengan tugas-tugas Bank Sentral, termasuk dalam melakukan pengawasan bank, dan pelatihan/ penelitian seperti masalah moneter dan sistem pembayaran.<sup>35</sup> Di samping itu, BI dapat menjadi anggota pada lembaga multilateral, baik atas nama BI maupun mewakili Pemerintah, yang dilakukan berdasarkan kuasa Presiden sebagai kepala negara.<sup>36</sup>

Berdasarkan teori, apabila Bank Sentral memiliki independensi *structural* maka bank sentral bukan merupakan bagian dari pemerintah. UU BI mengamanatkan kepada BI *structural independence*.<sup>37</sup> Sesuai Pasal 10 ayat (1) huruf (a) BI

menentukan sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan BI, memiliki *goal independence*. Sehingga dapat dikatakan bahwa UU BI menganut *goal independence* terbatas.<sup>38</sup> Lebih lanjut, dengan mengacu pada Pasal 10 ayat (1) huruf (b) UU BI menyatakan bahwa BI berwenang menetapkan cara-cara untuk melakukan pengendalian moneter, maka BI memiliki *instrument independence*.<sup>39</sup> Dengan demikian, maka UU BI mengamanatkan baik *goal independence* maupun *instrument independence*, sehingga BI memiliki *functional independence*.

Dengan demikian terlihat bahwa keempat lembaga negara yang ditentukan mandiri tersebut memiliki bentuk dan sifat independensi yang berbeda. Namun demikian, penulis berpendapat bahwa perbedaan yang demikian itu adalah konstitusional karena telah sesuai dengan asas-asas kemandirian lembaga negara dalam konstitusi.

## PENUTUP

Dari hasil penelitian ini, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa kemandirian KPU, BPK, KY, dan BI adalah konstitusional, oleh karena pembentukannya didasarkan pada konstitusi. Artinya tidak ada batas lagi untuk men-*challenge* konstitusionalitas lembaga-lembaga tersebut oleh karena berangkat dari

<sup>34</sup> Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut UUBI).

<sup>35</sup> Zulfi Diane Zaini, *Op.Cit.*, 126.

<sup>36</sup> Pasal 57 UUBI.

<sup>37</sup> Pasal 4, Pasal 52 dan Pasal 56 UUBI.

<sup>38</sup> Zulfi Diane Zaini, *Op.Cit.*, 127.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 128.

pemikiran konstitusui sebagai *supreme law*.

Kemandirian lembaga negara yang ditentukan mandiri dalam konstitusi adalah :

a. Disebutkan mandiri dan pembentukannya didasarkan pada konstitusi.

b. Sifat Independensi

Secara substantif sifat independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga negara yang disebutkan mandiri mencakup: *Structural independence* dan *Functional Independence*.

c. Bentuk Independensi

Bentuk lembaga negara yang disebut mandiri dalam konstitusi dapat berupa badan, lembaga negara, organ, maupun komisi. Hal ini bergantung pada tujuan dari pembuatan konstitusi itu sendiri yakni dalam hal fungsi konstitutifnya dalam mendirikan pemeritahan suatu negara. Dalam banyak istilah yang digunakan, istilah lembaga negara atau organ negara mengandung pengertian bahwa siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Meskipun KPU, BPK, KY, dan BI memiliki bentuk dan sifat kemandirian yang berbeda-beda namun kemandiriannya tetap bersifat konstitusional oleh karena telah

sesuai dengan konsep independensi lembaga negara dalam konstitusi.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

- Arifin MZ, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (PT RajaGrafindo Persada 2017).
- Arifin F, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* (KRHN bekerjasama dengan MK RI 2005).
- Asshiddiqie J, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Konstitusi Pers 2006).
- Asshiddiqie J, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Bhuana Ilmu Populer 2008).
- Diane ZZ, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah* (Keni Media 2012).
- Howard CM, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Cornell University Press 1947).
- Indra M, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Refika Aditama 2011).
- Kurnia TS, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia : The Jimly Court 2003-2008* (Mandar Maju 2015).
- Murti KH, *Kamus Sinonim Bahasa Indonesia* (Nusa Indah Press 1983).
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku V:

*Pemilihan Umum* (ed. revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).

*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku VI: Kekuasaan Kehakiman* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).

*Naskah Komprehensif Perubahan Undnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar belakang, Proses , dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial* (ed. revisi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi 2010).

Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press 2015).

Wheare KC, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Nusa Media 2015).

### **Artikel Jurnal**

Susanto SNH, 'Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945' (2014) 43 (2) Jurnal Masalah-Masalah Hukum.

### **Konferensi/Seminar**

Asshiddiqie J, 'Pengaturan Konstitusi tentang Independensi Bank Central' Makalah disampaikan dalam Seminar BI bersama FH Universitas Airlangga, Surabaya 21 Mei 2002.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.

### **Kamus**

*Black's Law Dictionary* (Sixth Edition, Centennial Edition (1891-1991), West Publishing 1991).

*Webster's Vest Pocket Dictionary*, Merriam Webster Inc (Publishers Springfield 1989).